

# UNIVERSIDADES PRIVADAS Y AYUDAS AL ESTUDIO: IGUALDAD Y DERECHO A LA CREACIÓN DE CENTROS DOCENTES (OBSERVACIONES A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 191/2020, DE 17 DE DICIEMBRE)

JUAN MANUEL ALEGRE ÁVILA<sup>1</sup>  
Universidad de Cantabria

## *Cómo citar/Citation*

Alegre Ávila, J. M. (2021).

Universidades privadas y ayudas al estudio: igualdad y derecho  
a la creación de centros docentes (observaciones a propósito  
de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional  
191/2020, de 17 de diciembre).

*Revista de Administración Pública*, 214, 165-188.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.214.06>

## **Resumen**

La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 191/2020, de 17 de diciembre, resuelve el recurso de amparo interpuesto por una universidad de titularidad privada frente a una disposición reglamentaria que excluía, con carácter general, a los estudiantes de las universidades privadas del disfrute de las becas y ayudas al estudio, que meramente circunscribía a los estudiantes de las universidades públicas que formaran parte del sistema autonómico de universidades. El Tribunal Constitucional otorga el amparo por entender que con esta exclusión se vulneraban los derechos fundamentales de la universidad de titularidad privada a la igualdad en su proyección sobre el derecho a la libertad de creación de centros docentes.

---

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria. Exletrado del Tribunal Constitucional.

***Palabras clave***

Universidades públicas y universidades privadas; sistema autonómico de universidades; becas y ayudas al estudio; derecho de igualdad y libertad de creación de centros docentes.

***Abstract***

The Constitutional Court's judgment no. 191/2020, of 17 December 2020, addresses a claim for the protection of fundamental rights filed by a private university. The claim challenged an administrative regulation preventing students enrolled in private universities from obtaining any public grants and scholarships. These were limited to students enrolled in public universities that were part of the regional higher education system. The Constitutional Court holds the limitation contrary to the right to equality of the private university taken together with the freedom to establish schools, and consequently grants the plaintiff protection.

***Keywords***

Public universities and private universities; regional higher education system; grants and scholarships; right to equality and freedom to establish schools.

## SUMARIO

---

I. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 191/2020: FALLO, SUPUESTO DE HECHO, OBJETO DEL RECURSO DE AMPARO Y FUNDAMENTO DE OTORGAMIENTO DEL AMPARO: 1. Uno. 2. Dos. 3. Tres. 4. Cuatro. II. CUESTIONES PREVIAS: LEGITIMACIÓN ACTIVA Y CARÁCTER RECURRIBLE DE LA DECISIÓN NORMATIVA IMPUGNADA EN AMPARO: 1. Uno. 2. Dos. 3. Tres. 4. Cuatro. III. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE EL DERECHO DE IGUALDAD Y SU PROYECCIÓN EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: SU APLICACIÓN AL CASO CONTROVERTIDO: 1. Uno. 2. Dos. IV. LOS VOTOS PARTICULARES FORMULADOS A LA SENTENCIA 191/2020: 1. Uno. 2. Dos. V. UNAS OBSERVACIONES A MODO DE REFLEXIÓN: 1. Uno. 2. Dos. 3. Tres. 4. Cuatro. 5. Cinco. 6. Seis.

---

### I. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 191/2020: FALLO, SUPUESTO DE HECHO, OBJETO DEL RECURSO DE AMPARO Y FUNDAMENTO DE OTORGAMIENTO DEL AMPARO

#### 1. UNO

El fallo de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 191/2020, de 17 de diciembre [recurso de amparo número 5 009-2018; ponente: Martínez-Vares García; en adelante, *Tribunal Constitucional-universidades privadas*; a la sentencia se adjuntan dos votos particulares: en adelante, *Voto particular I* —suscrito por los magistrados Xiol Ríos y Balaguer Callejón— y *Voto particular II* —firmado por el magistrado Conde-Pumpido Tourón], dice así:

[...] el Tribunal Constitucional [...] ha decidido estimar el recurso de amparo interpuesto por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir y, en su virtud:

- 1º Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental a la igualdad (artículo 14 CE), en relación con su derecho fundamental a la creación de centros docentes (apartado 6 del artículo 27 CE).

2º Restablecerla en sus derechos y, en consecuencia, declarar la nulidad del término «públicas» del apartado 1 del artículo 2 de la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana, así como la nulidad del apartado 3 de dicho artículo 2.

## 2. DOS

El contenido controvertido de la orden anulada por *Tribunal Constitucional-universidades privadas* registra este texto [antecedente 2 a) de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*]:

a) En el *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 7.805, de 14 de junio de 2016, se publicó la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte 21/2016, de 10 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunidad Valenciana. Esta norma dispone en su artículo 2 lo siguiente:

### «Artículo 2. Beneficiarios y estudios comprendidos

1. Podrá solicitar la beca para la realización de estudios universitarios el alumnado matriculado, durante el curso académico establecido en cada convocatoria, en las universidades públicas que integran el sistema universitario valenciano, así como sus centros públicos adscritos, en cualquiera de las enseñanzas siguientes:

- a) Enseñanzas universitarias adaptadas al espacio europeo de educación superior conducentes a títulos oficiales de grado y de máster universitario.
- b) Enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de los títulos de licenciado, ingeniero, arquitecto, diplomado, maestro, ingeniero técnico y arquitecto técnico.
- c) Complementos de formación para acceso u obtención del título de máster, y créditos complementarios para la obtención del título de grado o para proseguir estudios oficiales de licenciatura.

2. [...].

3. Los alumnos y alumnas matriculados en universidades privados y centros privados adscritos a universidades públicas podrán solicitar la beca en aquellas enseñanzas que, en su caso, se determinen en cada convocatoria».

### 3. TRES

Y los dos primeros párrafos de la letra a) del fundamento jurídico 5 [«Análisis de la vulneración alegada de los artículos 14 y 27 CE»] de *Tribunal Constitucional-universidades privadas* circunscriben del modo que sigue el objeto de la controversia:

a) La citada Orden 21/2016 tiene por objeto establecer las bases por las que han de regirse las convocatorias de becas para la realización de estudios universitarios en las universidades que integran el sistema universitario valenciano, a las que hace referencia el artículo 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano (artículo 1). La exclusión de las universidades privadas del sistema de becas establecido en esta orden se produciría por el artículo 2 que, al establecer los beneficiarios y estudios comprendidos, determina, en su apartado 1, que «podrá solicitar la beca para la realización de estudios universitarios el alumno matriculado, durante el curso académico establecido en cada convocatoria, en las universidades públicas que integran el sistema universitario valenciano, así como sus centros públicos adscritos [...]». A su vez, el apartado 3 del citado artículo 2 determina que «los alumnos y alumnas matriculados en universidades privadas y centros privados adscritos a universidades públicas podrán solicitar la beca en aquellas enseñanzas que, en su caso, se determinen en cada convocatoria».

De la aplicación de ambos apartados se deriva que los únicos beneficiarios de dicho sistema son los alumnos matriculados en las universidades públicas y que, a [*sic*] sensu contrario, están excluidos de la posibilidad de solicitar dichas becas los alumnos matriculados en las universidades privadas. En consecuencia, no están incluidos en dicho sistema de becas los estudios impartidos en las mismas, contemplándose tan solo la posibilidad de incluir determinadas enseñanzas de las universidades privadas a lo que se decida en cada convocatoria.

### 4. CUATRO

Así delimitado el objeto de la litis, la argumentación desarrollada en el fundamento jurídico 5 desemboca en el fundamento jurídico 6 [«Conclusión»] de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*:

En consecuencia, la exclusión de los alumnos matriculados en las universidades privadas y de las enseñanzas que se imparten en las mismas del régimen de becas de la Comunitat valenciana introduce una diferencia entre las universidades del sistema universitario valenciano que carece de la justificación objetiva y razonable que toda diferenciación normativa, por imperativo del artículo 14 CE, debe poseer para ser considerada legítima. Dicha exclusión, además, se proyecta sobre el artículo 27 CE, ya que afecta tanto al derecho de las universidades privadas a crear instituciones educativas (artículo 27.6 CE) como al derecho de los estudiantes a la

educación (artículo 27.1 CE) (en un sentido similar, STC 74/2018, de 5 de julio, FJ 5), teniendo en cuenta la relación existente entre los mismos, pues no pueden entenderse los derechos educativos de los estudiantes sin la referencia a las instituciones educativas en las que cursan sus estudios, ni los derechos educativos de las instituciones educativas, en este caso, de la universidad, sin atender a los estudiantes que conforman la comunidad universitaria.

En definitiva, la universidad recurrente sufre las consecuencias de un trato desigual que vulnera el artículo 14 CE, por estar sus alumnos y sus enseñanzas excluidos del sistema de becas y ayudas al estudio previstos en la Orden 21/2016. Ello nos conduce a la estimación del recurso de amparo y la consiguiente anulación del artículo 2 de la orden recurrida, aunque solo en lo que afecta a la exclusión de las universidades privadas de la misma, que es el extremo que se entiende que vulnera los derechos de la recurrente tal y como se ha solicitado en la demanda. La exclusión no se produce por el artículo 2, sino por el término «públicas» de su apartado 1 y por el apartado 3 de dicho precepto, que difiere la aplicación del sistema de becas y ayudas a cada una de las convocatorias de las mismas.

En virtud de todo lo expuesto, cumple declarar que el término «públicas» del apartado 3 del artículo 2 de la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana, vulneran el derecho de la universidad solicitante de amparo recogido en el artículo 14 CE en relación con el artículo 27 CE, al establecer una diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas en relación con la posibilidad de solicitar las becas reguladas en la misma para cursar estudios universitarios.

Por último, al apreciarse la vulneración de derechos fundamentales reconocidos en el artículo 14 en relación con el artículo 27 CE, no procede examinar la lesión denunciada del derecho a la libertad ideológica (artículo 16 CE) ni la referida a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE), según hemos razonado en el fundamento jurídico tercero de esta sentencia.

## II. CUESTIONES PREVIAS: LEGITIMACIÓN ACTIVA Y CARÁCTER RECURRIBLE DE LA DECISIÓN NORMATIVA IMPUGNADA EN AMPARO

### 1. UNO

Según se ha adelantado, la argumentación [«Análisis de la vulneración alegada de los artículos 14 y 27 CE»] conducente a la conclusión transcrita se engloba en el fundamento jurídico 5 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*, al que sirve de pórtico o encuadramiento el fundamento jurídico 4 [«Doctrina constitucional aplicable. Derecho a la igualdad (artículo 14 CE), en relación con el derecho a la educación (artículo 27 CE)»] de *Tribunal Constitucional-universida-*

*des privadas*. Con carácter liminar, *Tribunal Constitucional-universidades privadas* examina dos «cuestiones previas» [fundamento jurídico 2] atinentes, respectivamente, a la «legitimación *ad causam*» de la universidad privada para interponer el oportuno recurso de amparo, de un lado, y, de otro, a la condición recurrible en amparo de la «disposición de carácter general» que está en la base de la controversia suscitada; así como la fijación del «orden en el análisis de las vulneraciones» aducidas por la demandante de amparo [fundamento jurídico 3]. Un orden que, luego del resultado alcanzado en el fundamento jurídico 5 y sintetizado en el fundamento jurídico 6, comporta la conclusión sentada en el último párrafo del fundamento jurídico 6 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*, a saber, la improcedencia de «examinar la lesión denunciada del derecho a la libertad ideológica [...] ni la referida al derecho a la tutela judicial efectiva [...]».

## 2. DOS

La primera de las aludidas «cuestiones previas» hace referencia a la *legitimación ad casum* de la universidad privada para promover el proceso constitucional de amparo. Una cuestión [y la observación es predicable también de la segunda, respecto de las que se dice que, suscitadas por el Ministerio Fiscal y el letrado de la Generalitat valenciana, «aunque no se les ha asociado consecuencias procesales específicas, se entiende que han de ser despejadas con carácter previo al análisis de fondo de este asunto»: párrafo primero del fundamento jurídico 2 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*] despachada del modo que sigue [párrafos quinto y sexto del fundamento jurídico 2 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*]:

Es cierto que [...] los destinatarios de las becas son los alumnos, no las universidades. Pero ello no nos puede llevar a la conclusión de que [...] la universidad no es titular de los derechos alegados. Si bien los destinatarios de las becas son los alumnos, se produce la exclusión, en la orden, tanto de los estudiantes como de los estudios de las universidades privadas, y no son sino estudiantes y estudios los que conforman dicha universidad. La desigualdad, justificada o no, se refiere en última instancia a la universidad privada, creada conforme al artículo 27.6 CE. Atendiendo a la queja de la vulneración del artículo 14 CE ha de tenerse en cuenta que la causa de la exclusión del sistema de becas radica en este caso concreto en que estudios y estudiantes lo sea[n] exclusivamente, de la universidad privada.

En definitiva, la exclusión de los estudiantes de las universidades privadas del régimen de becas previsto en la orden concierne tanto al derecho del titular de la universidad a crear instituciones educativas (artículo 27.6 CE) como al de los estudiantes matriculados en dicha universidad (artículo 27.5 CE). Naturalmente, en este proceso corresponde determinar únicamente si el primero ha sido vulnerado; sin perder de vista que ambos están en <interacción> (en un sentido similar, STC 74/2018, de 5 de julio, FJ 5, en un recurso de amparo en que recurre una asociación de padres las ayudas destinadas a un centro docente)».

En suma, la *legitimación activa* de la recurrente en amparo deriva de la titularidad de un propio derecho fundamental, la libertad de creación de centros docentes *ex apdo. 6 del art. 27 del texto constitucional*, bien que la referida opere «en “interacción”» con el derecho a la educación de los alumnos *ex apdo. 5 del art. 27 de la Constitución*, en la medida en que, en definitiva, la conformación institucional de la recurrente en amparo, una universidad privada, viene dada por el binomio estudiantes/estudios.

### 3. TRES

La segunda de las cuestiones preliminares esbozadas dice relación con la entidad de la decisión a la que se atribuye la vulneración de los derechos fundamentales esgrimidos, una «disposición de carácter general», de la que la letra b) del fundamento jurídico 2 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas* elucida su condición de «origen directo e inmediato» del «trato desigual» denunciado en la demanda de amparo. Un [eventual] óbice procesal que, al igual que el antes reseñado, es desestimado de conformidad a lo que sigue [párrafos segundo y tercero de la letra b) del fundamento jurídico 2 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*]:

En relación con la posibilidad de impugnar directamente en amparo una disposición de carácter general debe afirmarse [...] que en casos como el que ahora se analiza, este tribunal ha admitido esta impugnación directa. Ya en la STC 9/1986, de 21 de enero, FJ 1, a la vista de la impugnación en amparo de una disposición de carácter general, dijimos que «la índole simplemente impeditiva de la disposición atacada permite imputarle directamente, sin necesidad de acto alguno de aplicación, la lesión que se pretende haber sufrido». Este criterio se ha reiterado posteriormente, por ejemplo, en la STC 121/1997, de 1 de julio, FJ 5, donde afirmamos que «aunque por medio del recurso de amparo no pueden ejercitarse pretensiones impugnatorias directas frente a disposiciones generales», no es menos cierto que la lesión de un derecho fundamental «pueda [*sic*] tener su origen directo e inmediato en las normas, de manera que es posible admitir que en determinados casos la mera existencia de un precepto reglamentario que sea de aplicación directa pueda violar un derecho fundamental... lo que, en definitiva, posibilita y obliga al enjuiciamiento de la norma en cuestión desde la señalada perspectiva constitucional». Criterio reiterado en la STC 57/2004, de 19 de abril, FJ 2.

En el caso que nos ocupa, la exclusión, con carácter general, de la posibilidad de obtener una beca por los estudiantes de universidades privadas, deriva directamente de la disposición impugnada, por lo que su eficacia puede considerarse inmediata sin necesidad de un acto posterior aplicativo; por ello, debe considerarse que, como en los supuestos antes señalados, no existe impedimento para que este tribunal se pronuncie sobre la impugnación de la disposición recurrida.



Las afirmaciones consignadas son ciertamente objetables. Con carácter general, la aseveración de que «es posible admitir que en determinados casos la mera existencia de un precepto reglamentario que sea de aplicación directa pueda violar [...]» parece confundir la *eficacia* propia de las normas jurídicas [reglamentarias, aquí] de la que es inherente a los actos administrativos que «aplican» aquellas. Si, por hipótesis, toda norma jurídica [aquí, las de carácter reglamentario] está destinada a su *aplicación* mediante el dictado de actos administrativos, en tanto no hayan sido estos últimos dictados no se habrá *concretado*, consumado la eventual contravención del ordenamiento jurídico. Y, a la inversa, dado que el acto administrativo es, como acaba de decirse, mera *concreción* o individualización de las normas jurídicas [reglamentarias, en el caso, se insiste], la eventual contravención del ordenamiento jurídico se halla ya, al menos *in potentia*, en aquellas, de modo que, desde este punto de vista, habría que aceptar [como sucede con normalidad en el ámbito contencioso-administrativo con el llamado recurso directo contra reglamentos] la [directa] impugnación en los procesos constitucionales de amparo de las normas reglamentarias a las que se impute vulneración de derechos fundamentales.

Y, en particular, por lo que hace al caso a que se contrae *Tribunal Constitucional-universidades privadas*, no puede en modo alguno compartirse el aserto de que «la exclusión [...] de la posibilidad de obtener una beca por los estudiantes de universidades privadas, deriva directamente de la disposición impugnada, por lo que su eficacia puede considerarse inmediata sin necesidad de un acto posterior aplicativo». La disposición reglamentaria cuestionada en amparo, como se desprende de su rótulo, se limita a «establece[r] las bases reguladoras para la concesión de las becas [...]». Unas «bases» que, ciertamente, enmarcan las debidas y ulteriores convocatorias que, en tanto que actos administrativos *generales*, son, en puridad, las *decisiones* que, en su labor de aplicación o ejecución, concretan la sedicente lesión [del derecho fundamental], al hacer *efectiva, in acto*, el «desigual trato» denunciado, que solo *in potentia* se halla en la norma reglamentaria fijadora de las pertinentes «bases».

#### 4. CUATRO

*Tribunal Constitucional-universidades privadas* es calificado como «recurso de amparo “mixto”», en la medida en que la demanda de amparo «imputa a la administración vulneraciones de derechos fundamentales de carácter sustantivo y atribuye al mismo tiempo lesiones procesales a los tribunales que intervinieron después» *ex arts. 43 y 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Una caracterización que, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional [por todas, STC 56/2019, de 6 de mayo, FJ 2], conduce a abordar «en primer término, las quejas relativas a los artículos 14, 16 y 27 CE y, solo después, si fueran desestimadas, [...] la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva» [párrafo primero del

fundamento jurídico 3 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*]. Una prelación que se apostilla con la singularidad del caso concernido:

A ello ha de añadirse, atendiendo a la doctrina de este tribunal construida en torno a procedimientos de tutela de derechos fundamentales como el instado por la parte recurrente en vía judicial, que «cuando junto a la pretensión relativa al derecho fundamental sustantivo se invoca el artículo 24 CE y se solicita la nulidad de la resolución judicial de inadmisión del recurso interpuesto, pierde sentido la invocación del artículo 24.1 CE y se abre el camino para considerar la pretensión de fondo, más si, como será el caso esta vez, cuenta el tribunal con todos los datos necesarios para resolver materialmente la cuestión sustantiva. En consecuencia, planteada la cuestión principal, puede y debe resolverse sin más dilación» (SSTC 143/2003, de 14 de julio, FJ 2, y 118/2012, de 4 de junio, FJ 3).

Reténgase, pues, el tenor de los pronunciamientos jurisdiccionales citados en el segundo párrafo del fundamento jurídico 3 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*: «[...] cuando junto a la pretensión relativa al derecho fundamental sustantivo se invoca el artículo 24 CE y se solicita la nulidad de la resolución judicial de inadmisión del recurso interpuesto, pierde sentido la invocación del artículo 24.1 CE y se abre el camino para considerar la pretensión de fondo, más si, como será el caso esta vez, cuenta el tribunal con todos los datos necesarios para resolver materialmente la cuestión sustantiva». «Como será el caso» en las ocasiones a que se contraían esos pronunciamientos jurisdiccionales de referencia, así como en la que propicia *Tribunal Constitucional-universidades privadas*: pérdida de «sentido [de] la invocación del artículo 24.1 CE» en relación a la solicitud de «nulidad de la resolución judicial de inadmisión del recurso interpuesto» [en el caso, las resoluciones judiciales del Tribunal Supremo que inadmitieron el recurso de casación que había tenido por preparado el tribunal de instancia: letras c) y d) del fundamento jurídico 3 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*]. Una pérdida de sentido que, según se ha adelantado, y a la vista de lo argumentado en el fundamento jurídico 5 y sintetizado en los tres primeros párrafos del fundamento jurídico 6, se lleva al último párrafo del fundamento jurídico 6 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*.

### III. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE EL DERECHO DE IGUALDAD Y SU PROYECCIÓN EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: SU APLICACIÓN AL CASO CONTROVERTIDO

#### 1. UNO

El «análisis de la vulneración alegada de los artículos 14 y 27 CE» se desarrolla, como asimismo se ha anticipado, en el fundamento jurídico 5 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*. Un análisis al que sirve de pórtico la síntesis

que de la «doctrina constitucional aplicable» se ofrece en el fundamento jurídico 4 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas* por lo que atañe al «derecho a la igualdad (artículo 14 CE), en relación con el derecho a la educación (artículo 27 CE)». *Igualdad y derecho a la educación* son, pues, los dos derechos fundamentales concernidos, esto es, el canon o parámetro de enjuiciamiento del denunciado «desigual trato» dimanante de la exclusión de los estudiantes de las universidades privadas del acceso a las becas a que se contraía el régimen dispuesto por la norma reglamentaria que es objeto de examen en el proceso constitucional de amparo. He aquí un extracto de la referida síntesis:

A) *Principio de igualdad* [párrafo segundo del apartado A) del fundamento jurídico 4 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*]:

- [...] no toda desigualdad de trato normativo [...] supone una infracción del artículo 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que exista una justificación objetiva y razonable.
- [Además, es] necesario, para que fuera constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida; de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos.
- [...] el principio genérico de igualdad no postula ni como fin ni como medio la paridad y sólo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato.

B) *Derecho a la educación* [letras a) y b) del apartado B) del fundamento jurídico 4 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*]:

Retengamos, en lo que aquí interesa, el tenor de las siguientes aseveraciones:

- El artículo 27.9 CE y el artículo 27.5 CE son manifestaciones de la dimensión prestacional del derecho a la educación, y si bien este último precepto no exige que se establezca un sistema de becas y ayudas, dicho sistema ha sido dispuesto por el legislador orgánico para garantizar el derecho de todos a la educación [...].
- [...] «el legislador no es “enteramente libre” [para] establecer las condiciones y precisar los requisitos para la obtención de la ayuda pública. No podrá “contrariar los derechos y libertades educativas presentes en el mismo artículo [el artículo 27 del texto constitucional]”; deberá “configurar el régimen de ayudas en el respeto al principio de igualdad” y habrá de atenerse “a las pautas constitucionales orientadoras del gasto público” [...].»

## 2. DOS

Fijadas las coordenadas que anteceden, el fundamento jurídico 5 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas* encara, como con reiteración se viene diciendo, el «análisis de la vulneración alegada de los artículos 14 y 27 CE». El método se fija en el párrafo segundo de aquel:

[...] habremos de examinar si, como consecuencia de dicha medida normativa, se ha introducido una diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas; si las situaciones que se traen a comparación en el presente recurso de amparo pueden considerarse iguales y, en caso de que así sea, debemos examinar las razones alegadas por la administración para justificar la diferencia de trato y determinar si impiden apreciar la vulneración del citado precepto constitucional [el artículo 14] [...]. Además, para atender a la justificación de la diferenciación, hemos de tener en cuenta su proyección en el derecho a la educación.

A) *Acerca del trato desigual en la previsión normativa sobre los beneficiarios de las becas universitarias* [letras a) y b) del fundamento jurídico 5 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*]. Las premisas sobre las que se asienta el análisis propuesto pueden exponerse así [letras a) y b) del fundamento jurídico 5 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*]:

- [...] los únicos beneficiarios [...] son los alumnos matriculados en las universidades públicas y [...] están excluidos de la posibilidad de solicitar dichas becas los alumnos matriculados en las universidades privadas».
- Dicha diferencia de trato [...] no es negada por la administración educativa autonómica que [...] se limita a negar que la misma vulnere el artículo 14 CE».
- [...] en este caso concreto, hay un término de comparación válido.

Afirmación que se sustenta en las siguientes consideraciones: uno. – «[...] el legislador orgánico al establecer el régimen jurídico de las universidades no distingue entre universidades públicas y privadas cuando dispone que la universidad realiza el servicio público de la educación superior [...] [El] artículo 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano determina que éste está formado por las universidades de titularidad pública y las de titularidad privada [...]»; dos. – la jurisprudencia constitucional ha constatado que tanto las universidades públicas como las privadas «realizan un “servicio público de educación superior”», apreciación que converge con la atinente a la necesidad «para universidades públicas y privadas [de] la preceptiva autorización que, para el comienzo de sus actividades, otorgan las comunidades autónomas [...]»; tres. – «[...] las universidades públicas y privadas están sujetas a los mismos requisitos para su creación o reconocimiento»; cuatro. – «[...] el Tribunal Constitucional ha entendido que no se acomodaba a la Constitución la exclusión de las universidades privadas del deber de colaboración de las ins-

tituciones sanitarias respecto a la formación académica y profesional en materia de ciencias de la salud, por no hacer distinción las normas básicas entre universidades de titularidad pública o privada a la hora de establecer vínculos de relación entre las instituciones universitaria y sanitaria [...]»; cinco. — «[...] se ha declarado contraria a la Constitución la limitación de la implantación de enseñanzas de centros de educación superior privados por la duplicidad de titulaciones con centros públicos [...]»; seis. — «[...] la legislación orgánica, a la hora de configurar las becas y ayudas al estudio [...] no ha establecido distinción entre los alumnos matriculados en las universidades públicas y privadas ni en relación con las enseñanzas que imparten las mismas»; siete. — en este sentido, se dice que «el objetivo del sistema general de becas y ayudas al estudio es garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación [...]. Además, en el apartado 4 del artículo 45 LOU [Ley Orgánica de Universidades de 2001] se determina, sin distinción entre los estudios en las universidades públicas y privadas, que, con objeto de que nadie quede excluido del estudio en la universidad por razones económicas, el Gobierno y las comunidades autónomas, así como las propias universidades, instrumentarán una política de becas, ayudas y créditos para el alumnado»; ocho. — «Tampoco en la regulación del sistema de becas en la Comunitat Valenciana se establece esta distinción entre universidades públicas y privadas, que solo se evidencia en el artículo 2 de la orden que ha dado lugar al presente recurso de amparo»; nueve. — el refrendo de la precedente aseveración:

El preámbulo del Decreto 88/2006, de 16 de junio, por el que se modifica el Decreto 40/2002, de medidas de apoyo a los estudiantes universitarios en la Comunitat Valenciana, señala como fin del mismo adecuar la tradicional convocatoria de becas para la realización de estudios universitarios, permitiendo a los alumnos que cursan sus estudios en las universidades privadas de la Comunitat Valenciana beneficiarse de la cuantía equivalente al importe de la actividad docente de la tasa o precio público por servicios académicos universitarios, previéndose, entre las ayudas que establece el artículo 2, las ayudas de matrícula en universidades privadas; y, como uno de los requisitos de las ayudas el de «cursar estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales en universidades o centros adscritos a universidades públicas, competencia de la Generalitat», sin diferenciar entre universidades públicas y privadas, regulación que se mantuvo tras la última modificación realizada por el Decreto 180/2016, de 2 de diciembre.

B) *Sobre la justificación del trato desigual en la previsión normativa acerca de los beneficiarios de las becas universitarias* [letra c) del fundamento jurídico 5 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*]. La *justificación* de la carencia de una debida justificación en la previsión normativa cuestionada en el proceso constitucional de amparo se articula sobre las consideraciones que, en apretada síntesis, siguen:

– [las comunidades autónomas] no pueden [al «establecer otras modalidades de ayudas» distintas de las becas] hacerlo distinguiendo sin justificación, y al margen de la legislación vigente, que no diferencia entre universidades públicas y privadas.

– [...] la subvención no es concepto que delimite competencias, atrayendo toda regulación que, desde uno u otro aspecto, tenga conexión con aquélla [...].

– [...] el sistema de ayudas que establezca la comunidad autónoma no puede desconocer lo dispuesto por el legislador estatal, y en concreto el mandato de igualdad en las ayudas.

– [No] puede [la disposición controvertida] contener una diferencia entre los estudios de las universidades públicas y privadas donde el legislador estatal, al establecer el derecho a las becas, no establece dicha diferencia.

Conclusiones que quedan refrendadas a la vista de la «indiferenciación» contemplada en la normativa autonómica en materia de «becas y ayudas», sin que, en este sentido, los «requisitos económicos [y] de mérito y capacidad» establecidos en aquella o la opción por los estudiantes en favor de una universidad privada, permitan llegar a resultado diferente del alcanzado [letra c), párrafos anteúltimo y último, del fundamento jurídico 5 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*].

#### IV. LOS VOTOS PARTICULARES FORMULADOS A LA SENTENCIA 191/2020

##### 1. UNO

*Voto particular I* se estructura en dos momentos: uno, el examen de los «presupuestos procesales» de *Tribunal Constitucional-universidades privadas* [apdo. I]; dos, el análisis de la «cuestión de fondo» [apdo. II]. A su vez, el primero articula dos epígrafes: «Sobre la legitimación, interés legítimo y titularidad del derecho fundamental» [número 1]; «La orden impugnada no es susceptible de ser recurrida en amparo» [número 2].

A) La discrepancia atinente al primero de los «presupuestos procesales», esto es, el referido a la legitimación activa de la recurrente para impetrar el amparo solicitado, se sintetiza, a modo de anticipo, así: «[...] la universidad recurrente no acude a este proceso en defensa de sus derechos fundamentales, sino de los derechos fundamentales de sus estudiantes. Asimismo [...] aunque la orden recurrida pueda eventualmente ocasionar algún perjuicio a la universidad, no por ello tiene legitimación para recurrir en amparo» [párrafo tercero de la letra a) del número 1 del apdo. I de *Voto particular I*]. El desarrollo del aserto se contiene en las letras

b), c) y d) del número 1 del apdo. I de *Voto particular I*, y puede extractarse del modo que sigue:

– A propósito de la legitimación en amparo *ex interés legítimo* [arts. 162.1 b) de la Constitución y 46.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional] a que se refieren los párrafos segundo y tercero de la letra a) del fundamento jurídico 2 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*, *Voto particular I* señala:

La posibilidad de acudir en amparo en defensa de derechos ajenos es [...] excepcional y sólo procede en aquellos casos en los que quien interpone el recurso, aunque no ostente su representación legal, tiene un vínculo jurídico con su titular que justifica su legitimación para interponer este recurso.

Y se apostilla: «Esta conclusión no ha sido formulada con la claridad que se acaba de expresar por la jurisprudencia del Tribunal, pero [...] es la que con carácter general se deriva de su doctrina [...]. Además, es la única que es acorde con la naturaleza del recurso de amparo», cuya función, se dice, «no es controlar la conformidad de los actos o disposiciones impugnados a lo establecido en los arts. 14 al 30 CE, sino tutelar las vulneraciones de los derechos fundamentales [...]»; de ahí que «en el recurso de amparo no [quepa] la acción pública, ni tampoco pued[a]n alegarse vulneraciones hipotéticas de derechos fundamentales», amén de que las lesiones denunciadas deben ser «reales y efectivas». Opinión que corrobora el párrafo que sigue:

[...] el tribunal hubiera debido aprovechar esta ocasión para perfilar su doctrina en materia de legitimación y declarar que para poder apreciar que existe un interés legítimo y, por tanto, que se tiene legitimación para recurrir en amparo [art. 162.1 b) CE] no basta con apreciar que el acto o disposición impugnado incide negativamente en la situación jurídica del recurrente, sino que, además, es preciso que tales efectos negativos tengan su origen en una lesión real y efectiva de sus derechos fundamentales o en la de aquellos con quien mantiene un vínculo jurídico que pueda justificar que la universidad acuda en amparo en defensa de sus intereses.

Interpretación, la postulada, que se juzga de «sustancial importancia desde [...] la consideración de la jurisdicción constitucional como jurisdicción especializada en el examen de la constitucionalidad de las leyes y la protección de los derechos fundamentales», que debe velar por la preservación de una «cuidadosa y precisa determinación de la legitimación para acudir al Tribunal Constitucional», so pena de, «respecto del Poder Legislativo», «desbordar el carácter de legislador negativo que corresponde al Tribunal Constitucional», así como «respecto del Poder Judicial [eludir] la conversión del Tribunal Constitucional en una última instancia revisora».

— Asimismo, desde la perspectiva del «interés legítimo» como criterio de legitimación para promover los procesos constitucionales de amparo a las consideraciones que se han dejado dichas, *Voto particular I* añade la que sigue:

[...] no creemos que este interés sea suficiente para considerarla legitimada [a la universidad recurrente], pues tales perjuicios no tendrían su origen en una lesión de derecho fundamental del que la universidad sea titular, sino en una disposición que, desde la perspectiva de los sujetos a los que se dirige, podría no ser conforme con el art. 14 CE, lo que excede del ámbito de cognición del recurso de amparo. Este control podría efectuarlo la jurisdicción contencioso-administrativa a través del proceso contencioso-administrativo ordinario —no mediante el procedimiento especial de tutela de derechos fundamentales [...]—, pero no a través del recurso de amparo, que es un recurso de tutela de derechos fundamentales.

— Por último, y en el aludido orden de la legitimación activa, *Voto particular I* cuestiona que la promotora del amparo constitucional «acud[a] a este proceso en defensa de derechos fundamentales propios». Argumento:

[...] los beneficiarios de estas becas son los estudiantes universitarios, no las universidades, ni públicas ni privadas. En consecuencia, la citada orden, aunque eventualmente pudiera depararle algún perjuicio a la universidad recurrente [...], este perjuicio nunca incidiría en su derecho a la igualdad ni en su derecho a la creación de centros docentes, pues el diferente trato que establece la orden impugnada no afecta directamente a las universidades, sino a los estudiantes, que son los beneficiarios de estas ayudas.

Denegación, pues, de la legitimación activa que se adereza con la consideración vertida en el anteúltimo párrafo de la letra d) del número 1 del apdo. I de *Voto particular I*:

[...] la universidad no puede recurrir en amparo en defensa de los derechos de sus estudiantes. Según dispone el art. 1 de la Ley Orgánica [...] de universidades, la universidad realiza el servicio público de la educación superior [...] y entre las funciones que le atribuye el apartado 2 de este artículo no se encuentra la de defender los derechos o intereses de sus estudiantes ni esta finalidad puede deducirse implícitamente de ninguna de estas funciones. En consecuencia, el vínculo jurídico que une a la universidad con sus estudiantes no le otorga, ni legal ni materialmente, su representación.

B) La disidencia formulada en relación al carácter de la «orden impugnada [...] en amparo» se expone en el número 2 del apdo. I de *Voto particular I*, y toma asiento en que «solo los reglamentos autoaplicativos [*sic*] pueden ser recurridos en amparo, pues solo en tal supuesto son susceptibles de ocasionar una lesión directa, real y efectiva de un derecho fundamental». Frente a la opinión mayori-



taria, que atribuye a la disposición normativa de referencia eficacia «inmediata sin necesidad de un acto posterior aplicativo», se arguye:

La disposición recurrida no tiene carácter autoaplicativo [*sic*], pues [...] es preciso dictar un acto: la convocatoria. [...] la orden [...] es insusceptible [*sic*], por sí misma, de lesionar los derechos fundamentales [consagrados en los artículos 14 y 27.6 del texto constitucional] porque hasta que no se dicte la convocatoria el diferente trato entre estudiantes de universidades públicas y privadas que se considera lesivo del principio de igualdad no ocasionaría ninguna lesión real y efectiva de los derechos fundamentales invocados.

C) La «cuestión de fondo» centra la atención del epígrafe II de *Voto particular I*. Una cuestión de fondo, sea pertinente el recordatorio, que no es otra sino la declarada por *Tribunal Constitucional-universidades privadas* vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad *ex art.* 14 de la Constitución y a la libertad de creación de centros docentes *ex apdo.* 6 del art. 27 del texto constitucional. Una vulneración, obvio es recalcarlo, que descarta la disidencia aquí sintetizada.

— Así, y a propósito del *derecho de igualdad*, *Voto particular I* [letra a) del epígrafe II] rechaza la *idoneidad* del término de comparación aportado para fundar el pertinente juicio de igualdad:

No puede considerarse que la universidad de titularidad pública se encuentra en la misma situación que la universidad de titularidad privada porque ambos tipos de universidades tengan como fin prestar el servicio de la educación superior y, porque, para garantizar que se cumple adecuadamente esa finalidad, se exija que ambos tipos de universidades cumplan requisitos similares para su constitución, para impartir titulaciones y en el régimen de admisión de alumnos.

— En la misma línea del pertinente juicio de igualdad, *Voto particular I* [letra b) del epígrafe II] defiende que en el caso presente «existe una justificación objetiva y razonable del diferente trato»:

[...] no es arbitrario exigir para disfrutar de una beca pública que el estudiante esté matriculado en una universidad pública. Los poderes públicos pueden adoptar medidas de fomento para que se opte por la enseñanza pública y una de estas medidas puede consistir en otorgar becas solo a aquellos estudiantes que decidan cursar sus estudios en este tipo de universidades. Promover la universidad pública frente a la privada es una opción constitucionalmente legítima.

Más:

[...] los estudiantes que elijan la universidad privada no tienen un derecho constitucional a obtener las mismas ayudas que las que se otorgan a los estudiantes

de las universidades públicas [...], ni las universidades privadas pueden exigir que sus estudiantes tengan las mismas becas que los de las universidades públicas. Las mismas razones que justifican que no exista un derecho constitucional a que los centros privados sean subvencionados (STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3) justifican también que los estudiantes de estos centros no tengan un derecho constitucional a disfrutar del mismo régimen de becas y ayudas que los estudiantes de los centros públicos.

— Y en relación a la *libertad de creación de centros docentes* ex art. 27.6 de la Constitución, el corolario se extrae en el último párrafo de la letra b) del epígrafe II de *Voto particular I*:

[...] la orden impugnada no solo no origina ninguna vulneración real y efectiva del derecho a la igualdad de la universidad recurrente, sino que tampoco es contraria al principio de igualdad. Descartada esta vulneración ha de descartarse también la del art. 27.6 CE, ya que esta vulneración se aprecia [en *Tribunal Constitucional-universidades privadas*] como consecuencia de la estimación de la queja por la que se aduce la vulneración del derecho a la igualdad.

## 2. DOS

Tres apartados articulan *Voto particular II*. El primero recoge una discrepancia «por razón formal», la atinente a la legitimación de la recurrente para acudir en amparo; el segundo, en virtud de la índole de la disposición impugnada, pone de relieve el carácter «meramente potencial o hipotétic[o]» de la vulneración denunciada; en el tercero se vierte una serie de consideraciones acerca del derecho a la educación ex art. 27 del texto constitucional y su proyección en la demanda de amparo.

— El apdo. 1 de *Voto particular II* observa que «los titulares del derecho fundamental presuntamente vulnerado [...] no podrían ser los centros educativos [...], sino que, de serlo, lo serían los estudiantes [...]», de donde se desprenden «dos consecuencias»: una. —«[...] serían los [...] estudiantes los únicos legitimados para impetrar en amparo la protección del propio derecho [...]»; dos. —«[...] de admitirse la legitimación de la recurrente [...], la consecuencia nunca podría ser el reconocimiento de la vulneración de un derecho propio de la universidad, sino en su caso del derecho de los beneficiarios de las becas, los estudiantes».

— El carácter «meramente potencial o hipotétic[o]» de la vulneración denunciada se hace valer en el apdo. 2 de *Voto particular II*. Para el discrepante «[...] la disposición impugnada [...] no es la disposición que directamente produce la lesión denunciada pues [...] no supone la exclusión de la posibilidad de que se beque también al alumnado matriculado en las universidades privadas [...], dado que «[s]erá [...] cada convocatoria la que en su caso determinará la

exclusión de los alumnos matriculados en universidades privadas de la posibilidad de solicitar la beca».

— El apdo. 3 de *Voto particular II* se ocupa del entendimiento que *Tribunal Constitucional-universidades privadas* expresa acerca de la vulneración del «derecho fundamental a la igualdad [...] en relación con su derecho fundamental a la creación de centros docentes [...]», a fin de sentar la tesis de que «la decisión de limitar las ayudas a los estudiantes matriculados en las universidades públicas no vulnera [...] ni la libertad de educación ni la libertad de creación de centros docentes [...]».

A) A este propósito, y por lo que atañe al *derecho a la educación* [letra a)], a partir de la «dimensión prestacional» que incorporan «tanto el derecho de los estudiantes a la educación [...] como el derecho de los centros privados a la libre creación de centros docentes [...]», la disidencia, por lo que respecta a la inteligencia de las «ayudas públicas a los centros docentes» *ex* art. 27.9 del texto constitucional, se formula del modo que sigue:

No es posible compartir [...] la opinión de la mayoría, pues dejando ahora a un lado la consideración de que no estamos propiamente ante un supuesto de financiación de los centros universitarios sino ante un supuesto de ayudas a los estudiantes, aquella parece olvidar que [...] el [...] art. 27.9 CE, en su condición de mandato al legislador, no encierra un derecho subjetivo a la prestación pública.

Y continúa la oportuna precisión acerca del alcance del mandato consagrado en el art. 27.9 del texto constitucional:

La opinión de la mayoría parece extraer de la Constitución una suerte de derecho de los centros universitarios privados a ser financiados mediante las becas públicas de sus estudiantes. Sin embargo, de la Constitución no cabe extraer tal derecho [...] es un derecho de configuración legal [...].

Más, ahora en conexión con «la acción prestacional relacionada con el derecho de los estudiantes a la educación»:

[...] dada la limitación de recursos, el derecho a la educación no comprende el derecho a la ayuda de aquellos estudiantes matriculados en cualesquiera centros privados, porque los recursos públicos «no han de acudir, incondicionalmente, allá adonde vayan las preferencias individuales» [...]. De otro modo se estaría impidiendo al legislador establecer criterios de preferencia en la asignación de recursos escasos. En todo caso, no es esta la perspectiva involucrada en el presente proceso, pues si bien sería la perspectiva concernida en la disposición controvertida, únicamente se podría haber entrado en ella si el recurso hubiese sido instado por el titular de aquel derecho a la educación, un estudiante.

B) Y, por venir a la otra de las vertientes implicadas en la vulneración declarada por *Tribunal Constitucional-universidades privadas*, la referida al *principio/derecho de igualdad*, la opinión discrepante recogida en la letra b) del apdo. 3 de *Voto particular II* sostiene la falta de idoneidad del término de comparación que sustenta la declarada vulneración:

[...] en un caso como el de la educación superior nos encontramos ante un supuesto en el que existe una distinta situación entre las universidades públicas y las privadas». Disimilitud que, en consecuencia, desde la perspectiva del juicio de igualdad, «no permitiría entrar a examinar las razones alegadas por la administración para justificar la diferencia de trato, pues no ha quedado justificada la igualdad de los supuestos.

A estos efectos, las razones aducidas en pro de aquella disimilitud se desglosan en dos niveles.

Así, en primer lugar, se alude, a fin de fundamentar la preconizada disimilitud, a «la específica misión que cumplen las universidades públicas en relación con la promoción de la igualdad como exigencia del art. 9.2 CE», en tanto que justificación de la «diferencia de trato» que incorpora la disposición normativa controvertida.

Y, en segundo lugar, se trae a colación la esgrimida por *Tribunal Constitucional-universidades privadas* «razón estrictamente competencial» como basamento de la tacha anudada a la «diferencia de trato» controvertida. A este respecto, la discrepancia sostiene que el escenario llevado al proceso constitucional de amparo sería diferente «si la disposición autonómica controvertida se opusiese a la normativa del Estado por no distinguir esta última entre los alumnos matriculados en las universidades públicas y los alumnos matriculados en las universidades privadas a la hora de configurar las becas y ayudas al estudio».

## V. UNAS OBSERVACIONES A MODO DE REFLEXIÓN

### 1. UNO

Con argumentos similares, *Voto particular I* y *Voto particular II* coinciden en su discrepancia respecto de las dos «cuestiones previas» analizadas en el fundamento jurídico 2 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas*, esto es, la atinente a la legitimación activa de la recurrente en amparo, de un lado, y el mismo carácter «recurrable» en amparo de la disposición normativa controvertida, de otro.

Por lo que se refiere a la *legitimación activa* de la universidad de titularidad privada para impetrar el amparo solicitado, el párrafo tercero del fundamento jurídico 2 de *Tribunal Constitucional-universidades privadas* deja meridianamente claro que el objeto de la controversia estriba en determinar si en el caso se ha

producido una vulneración de los derechos fundamentales de que es titular la recurrente en amparo, esto es, el binomio *igualdad/libertad de creación de centros docentes*. Las consideraciones vertidas a este propósito en el punto 1 del apdo. I de *Voto particular I*, a propósito de la legitimación activa en virtud de la titularidad de un mero *interés legítimo* ex arts. 162.1 b) de la Constitución y 46.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no dejan de ser una «digresión» en relación con el entendimiento «restrictivo» que, en la inteligencia de los discrepantes, debe dispensarse en los procesos constitucionales de amparo.

En todo caso, y sobre la hipotética base de que la admisión de la legitimación activa de la recurrente se hubiera producido al socaire del sintagma «interés legítimo», y no, como efectivamente ha ocurrido, en virtud de la titularidad de propios derechos fundamentales, ¿puede compartirse la aseveración del penúltimo párrafo de la letra d) del punto 1 del apartado I de *Voto particular I* de que «entre las funciones que [a la universidad] le atribuye el apdo. 2 [del art. 1 de la Ley orgánica de universidades de 2001] no se encuentra la de defender los derechos o intereses de sus estudiantes ni esta finalidad puede deducirse implícitamente de ninguna de estas funciones»? Entiendo que no. Sin necesidad de traer a colación [por aquello de no incurrir en la «asimilación» de la noción *interés legítimo* a efectos del recurso de amparo con la de idéntico *nomen* a efectos de la jurisdicción contencioso-administrativa, frente a la que nos previene el párrafo octavo de la letra b) del punto 1 del apdo. I de *Voto particular I*], la vieja «legitimación colectiva» del art. 32 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, del «círculo de intereses» de la universidad privada recurrente en amparo, sustento, en definitiva, de su legitimación *ad casum*, forma parte de manera inconcusa aquella defensa de «los derechos e intereses de sus estudiantes». Tal es, en definitiva, la «función» o «finalidad» de toda institución universitaria.

## 2. DOS

Acerca de la naturaleza de la disposición reglamentaria controvertida, en punto a su idónea conformación como «objeto» del recurso de amparo, ya se han dejado expuestas en el apdo. 3 del epígrafe II las oportunas objeciones, que, en buena medida, son coincidentes con las expresadas al respecto en *Voto particular I* y *Voto particular II*. Unas objeciones que tienen como *leitmotiv* la carencia de carácter «autoaplicativo» [término, por cierto, que no registra el *Diccionario* de la Academia de la Lengua] de la referida disposición reglamentaria, de suerte que la *efectiva* lesión del derecho fundamental a la educación emanaría, precisamente, de los actos administrativos que hicieran aplicación de aquella, a los que, en puridad, les sería estrictamente imputable la lesión en cuestión.

Dicho esto, no deja de revestir una cierta, o una grande, artificiosidad la «desvinculación» que, con la pretensión de restringir el ámbito del recurso de amparo a los «actos de aplicación» directa e inmediatamente generadores de la lesión de derecho fundamental, se pretende establecer entre la norma [reglamentaria] de

cobertura y sus actos de ejecución o aplicación. Ciertamente, como se dice en los párrafos segundo y quinto del punto 2 del apdo. I de *Voto particular I*, «a través de este recurso [de amparo] no se puede ejercer un control abstracto sobre la conformidad de los reglamentos» a los derechos fundamentales y libertades públicas susceptibles de amparo constitucional. Mas, es igualmente innegable, porque no puede ser de otra manera, que la denunciada lesión *ya se halla* en la norma, bien que no se haya actualizado o singularizado de manera individual, de suerte que, aceptada la legitimación *ad casum* de la universidad privada recurrente en amparo, ningún obstáculo insalvable debería alzarse en relación a la pertinencia de examinar la eventual contravención por la norma reglamentaria de los derechos fundamentales llevados al proceso de amparo. Una pertinencia que es, además, coherente con la índole del sujeto que impetra el amparo, una persona jurídica cuyo «círculo de intereses» se ve indubitadamente afectado por una disposición de carácter general, por una norma reglamentaria, sin demorar, por tanto, la obtención de la correspondiente decisión jurisdiccional a la resolución de los concretos recursos de amparo interpuestos por los estudiantes de las universidades privadas, resolución que, por lo demás, no tendría eficacia *erga omnes* [art. 164 del texto constitucional].

### 3. TRES

Es inconcuso que los «destinatarios» de las becas y ayudas al estudio son los estudiantes [de las universidades públicas o, como es aquí el caso, solo que por exclusión, de las universidades privadas]. Obviedad que *Tribunal Constitucional-universidades privadas* ni soslaya ni podría hacerlo. El meritado pronunciamiento se articula, como se desprende inequívocamente de su tenor, sobre el binomio *igualdad/libertad de creación de centros docentes* ex arts. 14 y 27.6 de la Constitución, o, en otros términos, sobre el *derecho a la educación* [de los alumnos] ex apdos. 1 y 5 del art. 27 del texto constitucional en su proyección sobre la *libertad de creación de centros docentes*. Qué duda cabe de que la exclusión del sistema público de becas de los estudiantes de las universidades privadas incide negativamente en la libertad consagrada en el apdo. 6 del art. 27 del texto constitucional, que, como se desprende, de la jurisprudencia constitucional arriba anotada, se desenvuelve no solo en el momento de la «constitución» de los centros privados de enseñanza, aquí universidades, sino ulteriormente en el de su «funcionamiento». Desde esta inequívoca perspectiva, la peculiaridad o singularidad de *Tribunal Constitucional-universidades privadas* estriba en el «juicio de igualdad» construido a partir del término de comparación traído al debate, a saber, las universidades públicas, y se resuelve en un silogismo sencillo: puesto que, con independencia de su titularidad, todas las universidades participan del servicio público de la enseñanza superior [premisa mayor] y habida cuenta de que, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, el sistema de becas y ayudas al estudio, también en el nivel universitario, integra el mismo derecho a la educación [premisa menor], la conclusión está servida, también los estudiantes

de las universidades privadas tienen derecho [legal, si se quiere, pero *constitucionalizado* en la medida en que se insertan en el mismo derecho a la educación] a verse beneficiados, en los términos y condiciones establecidos con carácter general, de aquel sistema de becas y ayudas al estudio.

#### 4. CUATRO

Y, a propósito del juicio de igualdad cumplido por *Tribunal Constitucional-universidades privadas*, preciso se hace traer a colación la discutida [letra a) del apdo. II de *Voto particular I* y párrafo quinto de la letra b) del punto 3 de *Voto particular II*] idoneidad del término de comparación aducido para fundar aquel. Un término de comparación que no es otro [no podría ser otro, huelga apostillar] sino *universidades públicas*, respecto de las que, en síntesis, los respectivos discrepantes sostienen que su régimen incorpora una serie de diferencias sustanciales [selección de profesorado, financiación...] que las tornan en inadecuadas para argüir que su posición es igual o equivalente a la de las universidades de titularidad privada, no obstante atribuirse a las unas y a las otras la prestación del servicio público de la enseñanza superior. En esta lógica, argumentan los disidentes, la *intervención* pública en relación a las universidades privadas [cualificación del profesorado, autorización administrativa para su puesta en funcionamiento...] es insuficiente para predicar, en atención a la debida correspondencia, su equiparación a las universidades de titularidad pública, de donde, en suma, deviene improcedente el juicio de igualdad llevado a cabo por *Tribunal Constitucional-universidades privadas*.

Este modo de razonar no deja de encubrir una no disimulada *desconfianza* hacia las universidades de titularidad privada, a despecho del reconocimiento [no podría ser de otro modo, valga la innecesaria observación] de que son portadoras del servicio público de la enseñanza superior. En su condición de tal, por tanto, la distinción en que los discrepantes pretenden apoyar la falta de idoneidad del término de comparación esgrimido, vale decir una vez más, las universidades públicas, la distinción, se dice, entre la atribución a las unas y a las otras del desempeño del servicio público de la enseñanza superior, de un lado, y las concretas *funciones* o *cometidos* asignadas en particular a las universidades públicas, de otro, no deja de ser un recurso [dialéctico] excesivamente sutil por artificioso, vale decir, falso, ficticio. Juicio, naturalmente, sometido a cualquier otro mejor fundado en derecho.

#### 5. CINCO

La conclusión alcanzada invierte, por tanto, los términos en que los párrafos antepenúltimo y penúltimo de la letra b) del punto 3 de *Voto particular II* pretenden situar el debate desde la perspectiva del principio/derecho de igualdad, a saber: una hipotética norma autonómica podría ser merecedora, desde la óptica



concernida, de la oportuna censura en la medida en que hubiera hecho caso omiso de una igualmente hipotética norma estatal que hubiera excluido a los estudiantes de las universidades privadas del sistema público de becas y ayudas al estudio. Pero, nótese bien, en este hipotético caso, la eventual vulneración del principio/derecho de igualdad estribaría en haberse incurrido por la norma autonómica en un supuesto de «discriminación por indiferenciación», esto es, en tratar de modo igual lo que es desigual, una discriminación por indiferenciación que, en todo caso, la jurisprudencia constitucional ha sacado del art. 14 de la Constitución.

## 6. SEIS

En sus sendas discrepancias, *Voto particular I* y *Voto particular II* enfatizan que la solución patrocinada por *Tribunal Constitucional-universidades privadas* encubre una improcedente «financiación de los centros docentes privados» [segundo párrafo de la letra b) del apdo. II de *Voto particular I* y párrafos segundo y tercero de la letra a) del número 3 de *Voto particular II*], al socaire de la declarada extensión en favor de los estudiantes de las universidades privadas de las becas y ayudas al estudio dispuestas para con los de las universidades públicas. Reproche en el que, aun cuando no se verbalice de esta guisa, parece latir la contraposición, dígame en términos accesibles, entre «universidad para ricos» y «universidad para pobres [o “menos ricos”]», tal y como, a despecho del juicio de intenciones ínsito al aserto, se desprende de *Voto particular II* con su apelación a que «dada la limitación de recursos, el derecho a la educación no comprende el derecho a la ayuda de aquellos estudiantes matriculados en cualesquiera centros privados» [párrafo cuarto de la letra a) del número 3], de consuno con «la específica misión que cumplen las universidades públicas en relación con la promoción de la igualdad como exigencia del art. 9.2 CE» [párrafo quinto de la letra b) del número 3].

Una contraposición que, en términos de pura sociología universitaria, resulta desmentida por la realidad de la financiación, bajo la veste, siquiera sea parcial, del importe de las tasas o precios establecidos en las universidades públicas por la impartición de las oportunas enseñanzas, esto es, la cuantía de las «matrículas universitarias», desmentida por la realidad de la financiación, se dice, de las universidades públicas. Unas tasas o precios *uniformes*, desvinculados total y absolutamente de la capacidad económica de quienes cursan sus estudios en aquellas, y que si bien es opción constitucionalmente irreproachable, no deja de manifestar paladinamente esa «discriminación por indiferenciación» a que antes se aludía. Una realidad en la que, quizá, deberían reparar los gestores, políticos y académicos, de las universidades públicas desde la perspectiva de la, con las palabras antes transcritas de *Voto particular II*, «especial misión que cumplen las universidades públicas en relación con la promoción de la igualdad como exigencia del art. 9.2 CE».